

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BAJA CALIFORNIA

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

CAMPUS ENSENADA



**TESIS PARA OBTENER GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“LA ORIENTACIÓN ESTRATEGICA
DE LA OFICIALIA MAYOR DEL REGISTRO CIVIL”
CASO ENSENADA, BAJA CALIFORNIA**

**PRESENTA
JOAQUIN MEDINA CARLOS**

**DIRECTOR DE TESIS
DR. LUIS ENRIQUE CONCEPCIÓN MONTIEL**

ENSENADA BAJA CALIFORNIA

ENERO DEL 2007



***“LA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA
DE LA OFICIALÍA MAYOR DEL REGISTRO CIVIL”
CASO ENSENADA.***

Joaquin Medina Carlos

ÍNDICE

	PÁGINA
Introducción.....	6
CAPITULO 1 Planteamiento del Problema.....	11
1.1 Diagnóstico.....	11
1.2 Justificación.....	13
1.3 Definición del Problema.....	16
1.4 Preguntas de Investigación.....	17
1.5 Hipótesis.....	18
1.6 Objetivo.....	18
1.7 Metodología e Instrumentos de la Investigación.....	20
CAPITULO 2 Orientación estratégica en las organizaciones públicas.....	24
2.1 Antecedentes.....	24
2.2 Entre planeación estratégica y dirección estratégica.....	27
2.3 La Oficialía del Registro Civil como organización.....	30
2.4 Una estrategia para la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.....	31
CAPITULO 3 El marco legal para la Oficialía del Registro Civil.....	44
3.1 Código Civil para el estado de Baja California.....	44



3.2 Limitaciones para la aplicación de la Normatividad.....	46
CAPITULO 4 Modelo de Organización Estratégica.....	50
4.1. Hacia una visión de Nueva Gestión Pública.....	50
4.2. Soporte tecnológico.....	52
4.3. Implantación de un sistema de computo efectivo.....	54
Conclusiones	58
Bibliografía	62



“La Orientación Estratégica de la Oficilía Mayor del Registro Civil” Caso Ensenada



INTRODUCCIÓN.

La Oficialía del Registro Civil de Ensenada, es una Institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado de Baja California inscribe y da publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas mediante las actas en que se consignen el nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio administrativo y defunción de mexicanos y extranjeros residentes en el territorio del Estado, así como de la inscripción de las sentencias ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial o la pérdida de la capacidad para administrar bienes.

El Gobierno del Estado de Baja California se encuentra a cargo de la coordinación de las labores ya descritas, y la ejerce a través de las Oficialías del Registro Civil, dependientes en su

régimen administrativo de la Secretaría General de Gobierno por conducto de Registro Civil del Estado¹.

En Baja California existen 17 oficialías del Registro Civil distribuidas en todo el Estado, la institución que guía y coordina a las oficialías del Registro Civil en Baja California es la Dirección de Registro Civil del Estado.

Nuestra investigación se centra en la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, y en ella una visión del estado actual de su organización y una propuesta para el mejoramiento de la función de la Oficialía del Registro Civil caso Ensenada, a la que factores como un régimen administrativo confuso, una legislación obscura ya que no otorga los lineamientos necesarios para que la institución opere conforme a las necesidades crecientes de una población que como la ensenadense se encuentra tan dispersa, encontrando cuestiones de fondo respecto a los actos que debe realizar pero carece completamente de la forma lo que le genera una lentitud procedimental por la obscuridad del Código Civil de Baja California y Ley Orgánica del Registro Civil. La falta de definición de los objetivos y la ausencia de una misión conceptualmente definida; una sociedad cada vez mas demandante de bienes y servicios de mejor calidad, obligan a la institución objeto de estudio a transformarse para cumplir con la función encomendada de expedición,

¹ Congreso del Estado de Baja California, *Ley Orgánica del Registro Civil de Baja California*, México, 1983, art. 2.



asentamiento de actos y documentación, que le competen en materia civil.

La base de la propuesta se encuentra dentro del contexto de los Modelos de Organización Estratégica de la Nueva Gestión Pública, proponiendo la inserción de nuevos elementos a la organización del Registro Civil, con base en la investigación que a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada realizamos.

Como podrán percatarse, el objeto es la presentación de una propuesta organizativa, que lógicamente conlleva un cambio organizativo en función de los objetivos y las estrategias de la organización².

Una capacitación constante de los recursos humanos y el mejoramiento del orden jurídico que le permitan ser más eficiente con la función que tiene a su cargo dentro de la administración pública del Estado de Baja California, son imprescindibles.

La Oficialía del Registro Civil inscribe y da publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas mediante las actas en que se consignan el nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio,

² Ramió, Carles y Miquel, Salvador, “Los Modelos de Organización Estratégica”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Rev. No. 16, España, 1999, pág. 91.

Para Ramió y Miquel, los MOEs no son totalmente coherentes en todas sus dimensiones, puesto que tienen un carácter ideal que difícilmente podría coincidir con una realidad siempre híbrida y ecléctica.

divorcio administrativo y defunción de mexicanos y extranjeros residentes en el territorio del Estado, así como de la inscripción de las sentencias ejecutoriadas que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial o la pérdida de la capacidad para administrar bienes³.

Ante tan importantes servicios para la sociedad, hace interesante el estudio de su función actual desde la perspectiva del alcance de sus fines, para estar en condiciones de elaborar un Modelo de Orientación Estratégica, modelo ideal, a pesar de las limitaciones que ello implica tal como lo plantea Ramió y Salvador en su artículo los Modelos de Orientación Estratégica de 1999 ⁴, en el que se integren aquellos elementos que la hagan transformarse en una institución que cumpla con calidad su objeto para con los particulares, modelo ideal que consecuentemente lograría posicionarla dentro del nuevo paradigma de la gestión pública y hacer de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, una organización capaz de generar más y mejor valor público.

Así mismo, en el presente documento, abordaremos el tema del gobierno electrónico, la necesidad de la organización que abordamos, de integrarse a las tendencias internacionales sobre el tema, esto es, el aprovechamiento de la tecnología para mejorar los

³ Congreso del Estado de Baja California, *Ley Orgánica del Registro Civil de Baja California*, México, 1983, art. 1.

⁴ Ramió, Carles y Miquel, Salvador, “Los Modelos de Organización Estratégica”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Rev. No. 16, España, 1999, pág.90.



servicios que el estado presta a la sociedad, no solamente de una perspectiva de acceso a la información, lo que podemos considerar como un primer nivel, sino una verdadera oferta de gobierno electrónico a nivel transacción, lo que por la naturaleza de la Oficialía del Registro Civil es innegablemente viable y profundamente necesaria.

CAPÍTULO 1.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Diagnóstico.

El Registro Civil de Ensenada, evidencia una situación de estancamiento administrativo o en términos de Omar Guerrero en su Libro Teoría de la Administración Pública, de *“Inmovilismo Intelectual”*⁵, lo que se define como aquel que se da cuando la organización se encuentra sumida en la rutina y consecuentemente condenada al anquilosamiento de sus procesos, reacia a la transformación e implementación de nuevos modelos de organización, los cuales también definidos como modelos ideales, que aunque no reales, si ofrecen un criterio orientador tanto para la estructura como para las dinámicas del funcionamiento que puede tomar la organización para realizar con éxito la misión y los objetivos que tiene predefinidos.

⁵ Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, México, Harla, 1990, pág. 45.



No podemos dejar de señalar que orgánicamente, desde su régimen administrativo, a la institución que corresponde guiar y coordinar todos los esfuerzos del Registro Civil en Baja California, es a la Secretaría General de Gobierno, dependiente del Gobierno del Estado de Baja California, no solamente de la oficialía de Ensenada que es a la que se habrá de limitar nuestro estudio de caso, secretaría que actúa por conducto de Registro Civil del Estado, tal y como lo estipula la Ley Orgánica del Registro Civil publicada apenas hace dos décadas, el diez de Mayo de Mil Novecientos Ochenta y Tres ⁶.

De lo anterior se desprende que ante tal situación de dependencia, a reserva de lo que arroje la investigación, las acciones del oficial del Registro Civil en Ensenada, si pretendiera la aplicación de los Modelos de orientación estratégica, se verían seriamente limitadas por su falta de autonomía administrativa que a mayor complejidad, depende del gobierno municipal en cuanto a las remuneraciones de su personal y a los fondos para operar la institución⁷.

Resulta indubitable que dentro de la esfera del deber ser, ante una sociedad dinámica como la nuestra, deben existir también instituciones dinámicas, que se posicionen en su realidad y lleven a

⁶ Congreso del Estado de Baja California, *Ley Orgánica del Registro Civil de Baja California*, México, 1983, arts. 4-5.

⁷ Ídem, art. 3.

cabo los cambios que las hagan actualizarse a los paradigmas de una nueva Gestión Pública; no se puede seguir trillando el viejo recurso de que desde las instancias gubernamentales se busque una sociedad modernista cuando es el gobierno el que se está quedando en la plaza de lo obsoleto, “ *La crisis de legitimidad del aparato, al aproximarse al nivel de cuestionamiento por parte de la sociedad, - suponiendo un mínimo de sensibilidad gubernamental - , induce una propensión al cambio y una identificación de la cúpula gubernamental ante la necesidad misma del mantenimiento en el poder...*”,⁸, lo que da lugar al punto de partida del proceso modernizador del aparato gubernamental.

1.2. Justificación.

Es innegable la compleja realidad a la que se enfrentan las administraciones públicas, realidad siempre cambiante y competitiva a la que deben de responder con gran celeridad y flexibilidad. Fenómenos tales como la globalización, la revolución tecnológica, y las interdependencias entre los distintos actores políticos, sociales y económicos presentan nuevos desafíos y a la vez nuevas oportunidades que demandan acciones innovadoras.

⁸ Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, 2da. ed., México, INAP, 1997, pág. 22.



El Estado requiere ser capaz de suministrar servicios públicos de calidad, universales y que den respuestas oportunas y concretas a las necesidades y aspiraciones de una ciudadanía cada vez más diversa, plural y exigente, valores sociales que implican una definición correcta por parte de la Administración Pública, que conlleve a Instituciones como a aquella a cuyo estudio nos limitamos, Oficialía del Registro Civil de Ensenada, a integrarse de servidores públicos que sean efectivamente eso, prestadores de servicios públicos, comprometidos con la institución.

Desde esta perspectiva, la Administración Pública se ve obligada a replantearse continuamente la naturaleza y los objetivos de sus procesos administrativos clásicos para poder satisfacer en todo momento las demandas de los ciudadanos de un modo adecuado a sus expectativas, la eficacia, la eficiencia, la efectividad y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos, deben ser la motivación u objetivo primario de la Nueva Gestión Pública, dicho de otra forma, la Nueva Gestión Pública busca asegurar que las acciones de gobierno y administración tengan como resultado crear y agregar valor público a los activos de sus comunidades, el desarrollo de la capacidad social, una visión que en concreto podemos mencionar como visualizar al ciudadano desde el enfoque usuario-cliente del servicio público, a quien deben beneficiar y convencer con el ejercicio de la administración pública, legitimando en consecuencia su actuar dentro del paradigma de esta nueva

cultura administrativa sustentada en la consecución de resultados y una función pública dinámica, flexible e innovadora, capaz de crear valor público y de adaptarse continuamente al cambio.

El paradigma de Estado-Sociedad, exige un esfuerzo de coordinación, intercambio de información y conocimiento mutuo, que permitan dar respuestas oportunas a los retos planteados por la dinámica de la interacción propuesta lo que motiva el interés en el caso de estudio que nos ocupa, después de todo como lo plantea Robert B. Denhardt, *“En términos generales, la Administración Pública, se ocupa de manejar el cambio en búsqueda de valores sociales públicamente definidos”*⁹ definiciones que implican cuestiones teóricas como encontrar la forma de diseñar procesos para el mejor manejo de las organizaciones públicas.

A pesar de la brecha digital existente entre las organizaciones del Estado de Baja California, un número cada vez mayor de organizaciones parecen estar decididas a hacer un uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar la comunicación con públicos internos y externos, así como automatizar procesos, ahorrando espacio, tiempo y energía. Este es quizá uno de los retos más importantes para la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.

⁹ Denhardt D., Robert, *Public Administration Theory*, [Teoría de la Administración Pública], USA, Nahomi and Aaron Wildawski, 1990, pág. 43-71.



1.3 Definición del Problema.

El presente estudio, se limita a la Oficialía 01 del Registro Civil de Ensenada, y los datos a analizar de la misma serán los comprendidos entre los años dos mil cuatro a dos mil seis, ya que el constante dinamismo social exige que sus instituciones se adecuen a los procesos de cambio en tiempos menores, ponderando los principios de la Nueva Gestión Pública en las organización, más aún cuando esta, como en nuestro caso de estudio debe prestar un servicio tan importante para la comunidad.

Queda en evidencia que estamos muy distantes de observar la práctica del pensamiento estratégico en toda la amplitud de su propuesta, ya que los prestadores de servicio que ocupan el caso de estudio del suscrito, se manejan por estrategias de resolver primero lo económicamente viable, atendiendo a cuestiones de mercado, después en segundo término, lo ineludible y por último lo necesario, toda vez que se encuentran engullidos por las viejas formas de organización y de relación con la sociedad, por el burocratismo pernicioso y en consecuencia el rechazo a la aceptación del nuevo contexto de la organización administrativa y la acción pública.

1.4 Preguntas de Investigación.

¿Es indispensable para la Oficialía 01 del Registro Civil de Ensenada, una readministración, “Dentro del marco de los Modelos de Orientación Estratégica”?

¿El actual modelo de orientación estratégica que implementa la Oficialía 01 del Registro Civil de Ensenada, le permite alcanzar eficazmente el fin de su objeto?

¿Resulta necesario para la Oficialía 01 del Registro Civil de Ensenada, la adopción de un nuevo modelo de orientación estratégica para dar cumplimiento de una manera más eficiente, eficaz y efectiva a la creciente demanda social de más y mejores servicios?



1.5 Hipótesis.

Hipótesis 1.- Ante la permanencia del actual modelo de la organización de la Oficialía 01 del Registro Civil de Ensenada y el crecimiento de la demanda social ensenadense, mayor será el rezago de sus funciones.

Hipótesis 2.- La implementación de un nuevo Modelo de Orientación Estratégica, MOE, en la institución, Oficialía del Registro Civil de Ensenada, conduce a un íntegro cumplimiento de sus fines con valores de eficiencia, eficacia y efectividad.

1.6 Objetivo.

El presente documento tiene como objetivo proporcionar las bases de conocimiento sobre la organización, Oficialía del Registro Civil de Ensenada. Dichas bases proporcionaran los cimientos durante la aplicación práctica de las propuestas que del presente

documento habrán de emanar. De aquí que en consideración a lo referido por Isabel Bazaga, en su reflexión sobre el pensamiento estratégico cuando manifiesta que: *“Si lo razonable para una organización es pensar a largo plazo y con la referencia del entorno, lo importante para definir sus actuaciones será la filosofía que las impregna. Por tanto, el pensamiento estratégico, más que un conjunto de herramientas de aplicación a la acción pública es una filosofía que busca el origen y destino de esta en condiciones que permitan el fortalecimiento de la función social de la organización.”*¹⁰, bajo tales premisas, esperamos que el presente documento aporte medianamente a la concepción de una Oficialía del Registro Civil con objetivos definidos y una organización que le permita alcanzarlos.

Revisaremos la organización, objeto de estudio, y propondremos un modelo ideal que sitúe a la institución objeto del presente estudio en el papel que en la sociedad le corresponde, como una institución dinámica, como dinámica es la sociedad a la que se debe.

Plantear la introducción de equipo tecnológico a la organización, que le permita prestar servicios de calidad, de bajos costos, expresos y eficientes, como lo propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD en el

¹⁰ Bazaga, Isabel, “El Planeamiento Estratégico en el Ámbito público”, en Bañón R. Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, España, 2002, Alianza Universidad Textos, pág. 120-124.



documento intitulado “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”,¹¹ elementos que indiscutiblemente habrán de plantearse en el modelo ideal a proponer, y al final novemos olvidar que como lo expresa Arthur Hall, *“si los objetivos del sistema ideal no se pueden reajustar, el que vaya a resolver el problema, se verá obligado a abandonar el proyecto o a crear nuevas alternativas...”*¹² situación de la que no estamos ajenos para el caso que nos ocupa.

1.7 Metodología e Instrumentos de la Investigación.

La presente investigación se llevará a cabo desde las vertientes crítica y propositiva; Crítica, toda vez que abordaremos la problemática actual del funcionamiento de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, donde se habrá de analizar la probable existencia de algunos de los elementos mas puros y álgidos del burocratismo, tales como aquellos relativos a la carga excesiva de tramites en algunos de sus procedimientos; a la falta de instrucción o incluso motivación del personal, que le permitiría dar cumplimiento a sus objetivos desde la perspectiva de la normatividad y plantearse aquellos desde la perspectiva del servicio público de calidad. Cabe señalar que en la presente investigación no se pretende desdeñar

¹¹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Documento del CLAD, 1998, pág. 7-14.

¹² Hall D. Arthur, *Ingeniería de Sistemas*, España, CECSA, 1962, pág. 133.

los aspectos positivos de la institución, los cuales deben procurados en el modelo estratégico a proponer, con lo damos cumplimiento a la segunda de las vertientes de la investigación, la propositiva; En acuerdo con el planteamiento de Roberto Hernández Sampieri, el método de estudio que se habrá de emplear en la presente investigación es el Método Descriptivo, dentro de un enfoque mixto¹³, ya que nuestro caso de estudio nos permite por el nivel de complejidad de su organización abordarla no solo desde el interior de la misma sino también desde el impacto que genera en la sociedad.

Para alcanzar el objetivo, habremos de llevar a cabo una recolección de los datos sobre el estado actual del tema, señalando las formas de conducta y estableciendo comportamientos concretos en el objeto de estudio valiéndonos, tanto del auto informe como de la observación el objeto base del estudio de caso que se plantea.

Para los propósitos del presente estudio de caso, se habrá de emplear la siguiente metodología.

1) Efectuar un análisis general de los distintos aspectos del problema que se visualiza en el objeto de estudio, para lo cual se habrán de tomar las siguientes acciones: a) Visitas a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, para observar la funcionalidad del

¹³ Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, Baptista Lucio, Pilar, 2003, *Metodología de la investigación*, (3a. ed.) México, Mc Graw Hill, pág. 21.



servicio desde los siguientes aspectos; principales servicios que solicitan, la existencia de formatos para los servicios solicitados, información adecuada al usuario, respecto a los canales para la atención de su trámite. b) Situar, orgánicamente a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada; revisar el marco normativo de la institución; determinar el apego de los formatos para la solicitud de los servicios al marco normativo.

2) Entrevistas con la oficial del Registro Civil, a efecto de recibir su visión del estado de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada en esta etapa y posteriormente terminados los trabajos de investigación que se describen, de nueva cuenta a efecto de plantearle el modelo ideal que incluya los elementos de la Nueva Gestión Pública, entrevista con el encargado de la oficina de trabajo social, a efecto de dimensionar el impacto de las políticas de servicio que implementa la Oficialía del Registro Civil de Ensenada en el cumplimiento del objeto la institución, cuestionarlo en cuanto a lo que hace al acercamiento y facilidades para los usuarios en sus demandas de servicio, entrevista con el personal administrativo en contacto directo con los usuarios, percibir su disposición de servicio frente al usuario, analizar el grado de conocimiento de su función dentro de la institución, plantear cual sería su posición ante una posible transformación o reingeniería en las operaciones del Oficialía del Registro Civil de Ensenada, una cambio en sus políticas de servicio.

3. Investigación Documental, tales como análisis de los cuerpos normativos que regulan el funcionamiento operativo de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada y bibliografía relativa al tema.



CAPITULO 2

ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.

2.1 Antecedentes

El ejercicio del Registro Civil en Baja California se remonta a los tiempos del Territorio de la Baja California y su funcionamiento lo establecía el Código Civil del Distrito Federal y del Territorio de la Baja California¹⁴, por conducto de una autoridad que asentaba los registros del estado civil a quien se le denominaba “juez”, denominación que perduró hasta 1932 cuando se les denominó “oficiales” y que es como hasta ahora se les sigue denominando.

Una vez que se considera a Baja California como Entidad Federativa, y promulgado que fue el Código Civil de Baja California de 1975, reguló la institución del Registro Civil, recayendo en los

¹⁴ Catálogo Documental, *140 Aniversario del Registro Civil*, Archivo General de la Nación, Registro Nacional de Población e Identificación Personal Secretaría de Gobernación, 2ª. Edición, México, 2000, apt.200.

ayuntamientos su ejercicio, siendo hasta el 23 de septiembre de 1981 cuando el Registro Nacional de Población y el Registro Civil del Estado de Baja California celebran acuerdo de colaboración en apoyo del Registro Civil.

La Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, establecida el 20 de agosto de 1980, quedó a cargo de organizar y operar el Sistema Nacional de Registro de Población; en consecuencia, como parte de sus funciones quedó el promover el establecimiento de unidades administrativas del registro en las poblaciones del país que lo requieran; expedir la Cédula de Identificación Personal a que se refiere la Ley General de Población; estudiar y proponer, en su caso, la conveniente coordinación de los distintos métodos de identificación y registro a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; procesar la información que en relación con sus funciones le proporcionen las oficinas del Registro Civil del país entre otras.

El 10 de Mayo de 1983 se publica en el periódico oficial del Estado la Ley Orgánica del Registro Civil, que establece que la coordinación del Registro Civil estará a cargo del Gobierno del Estado, ejercida a través de las Oficialías del Registro Civil, las cuales en su régimen administrativo, dependerán de la Secretaría



General de Gobierno por conducto del Departamento del Registro Civil¹⁵.

Ante la complejidad de las relaciones administrativas de la Oficialía del Registro Civil, su dependencia de una diversidad de organismos y además de distintos niveles de gobierno, hacen que a esta se le dificulte transformarse con el mismo dinamismo que la sociedad requiere, por lo que proponemos introducir a la institución en un proceso de cambio, que la coloque dentro del paradigma de la Nueva Gestión Pública para lo cual en primer término entraremos en el tema de los Modelos de Orientación Estratégica.

Los Modelos de Orientación Estratégica¹⁶, hacen eclosión a partir de la segunda mitad de los años noventa, muchas administraciones optaban por introducir técnicas de gestión privadas de carácter básicamente operativo sin considerar su validez en un entorno del sector público.

Estas transformaciones pretendían dar respuestas a problemas concretos, los cuales diagnosticados tardíamente, requerían de una actuación acelerada, situación que en definitiva aplica a nuestro caso de estudio, que ante el rezago en sus operaciones implementa campañas para “acercar al Registro Civil a

¹⁵ Congreso del Estado de Baja California, *Ley Orgánica del Registro Civil de Baja California*, México, 1983, art. 2.

¹⁶ Ramió, Carles, Miquel, Salvador, “Los Modelos de Organización Estratégica”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Rev. No. 16, España, 1999, pág. 91.

la Sociedad” que a decir del propio personal de la institución, definitivamente no resuelven el problema, no aportan a la solución y desestabilizan la ya de por sí complicada función de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.

Más allá de los cambios incrementales, en el desarrollo de una verdadera capacidad de respuesta en el ámbito de las organizaciones públicas requiere de una reflexión estratégica que conecte el ámbito organizativo y sus técnicas, con la misión y los objetivos de la administración, aspectos por demás ineludibles en nuestro caso de estudio. Cabe mencionar, que la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, no cuenta con una misión y objetivos administrativos definidos.

2.2 Entre Planeación Estratégica y Dirección Estratégica.

La Dirección Estratégica ¹⁷ (termino empresarial acuñado en los ochentas), denominación que se dio a la disciplina conocida en las escuelas de negocios como políticas de empresa, la cual se ha convertido, pese a la dificultad de su definición, en una herramienta

¹⁷ Arellano, David, “Gestión Estratégica para la Inducción del Cambio Organizacional”, en David Arellano, et. Al (coords.). Reformando al Gobierno Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental, CIDE, México, Porrúa, 2004, pág. 339.



básica de la Gestión del Futuro, llevando el desuso de la Planificación Estratégica, por lo menos en el ámbito de lo privado.

La diferencia entre la Planificación Estratégica y la Dirección Estratégica. La primera, consiste en un sistema de dirección de anticipación al cambio como consecuencia del entorno cambiante, con una visión a largo plazo; por su parte la Dirección Estratégica además de planificar, tiene por objetivo prever y entender la lógica y la naturaleza de los cambios del entorno, vinculando la planificación estratégica con el resto de los elementos de la organización, tales como las estructuras, los procesos, los recursos humanos y tecnológicos.

La complejidad al acceso a la información, más que por apatía a brindarlo, por la ausencia de esta en virtud de que la organización de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada no cuenta evalúa sus acciones en relación con la prestación de los servicios, por lo que no permiten avizorar en el futuro próximo cambios de fondo en la institución, la cual de continuar como hasta ahora, sin una planificación y dirección estratégica adecuadas seguirá a la deriva en el mar del burocratismo anquilosado.

Ya hemos puntualizado en el qué debe hacer la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, la dificultad la encontramos en el como, toda vez que las dinámicas de trabajo, normalización de

procedimientos, la estandarización se encuentran desfasadas a la exigencia tanto internas como externas.

Siguiendo el enfoque de Ramió y Salvador en cuanto a lo que denominan la dimensión explicativa de la realidad organizativa¹⁸, donde refieren que es necesario plantearnos el por qué la organización funciona de esta manera (lo actual) y hacia donde la conducen las dinámicas actuales del trabajo de la organización (lo futuro), encontramos que en la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, tales dinámicas la mantienen fuera de toda posibilidad de introducirse en el contexto de la Nueva Gestión Pública, entendiendo por esto el brindar a los usuarios un servicio de buena calidad.

Debido a que como toda organización pública, la Oficialía del Registro Civil de Ensenada se ve involucrada en cambios repentinos provocados por diversos factores externos que representan oportunidades y amenazas que les permite identificar sus fortalezas y debilidades para establecer sus objetivos y estrategias a seguir, lo que hace indispensable crear un vínculo estrecho entre los programas de capacitación y las estrategias de la organización en las que debe redefinir ante el agotamiento del modelo actual.

¹⁸ Ramió, Carles y Miquel, Salvador, *Gestión y Análisis de políticas Públicas*, “*Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas*”, Rev. No. 16, España, 1999, pág. 93.



2.3 La Oficialía del Registro Civil como Organización.

La Oficialía del Registro Civil de Ensenada, como organismo es una Institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado inscribe y da publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas mediante las actas en que se consignent el nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio administrativo y defunción de mexicanos y extranjeros residentes en el territorio del Estado, así como de la inscripción de las sentencias ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial o la pérdida de la capacidad para administrar bienes. Actividades que tienen un impacto directo en la sociedad por la obvia trascendencia de las mismas, no solo determina las relaciones desde el aspecto vinculativo familiar, sino que también tiene ingerencia en los bienes de las personas y la administración que de los mismos se haga no solo para sí, sino con efectos a terceros.

El burocratismo presente, la verticalidad de sus procesos, y la excesiva injerencia política, hacen que la forma en que las tareas realizadas por la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, las realice

sea dando a especialistas, personal con experiencia, una gama extensa de actividades a realizar, lo que le trae problemas de coordinación, así como el hecho de que subdividen a grado tal las tareas de manera que los no especializados puedan realizarlas pero con el consecuente anquilosamiento de los procesos desde que llega el usuario a iniciar su trámite y hasta que obtiene o no, el servicio requerido.

La idea de una reforma nace en virtud de que los procesos administrativos vigentes tienen que mejorarse desde una visión pragmática y normativa, buscando la eficiencia pero sin dejar de darle su justo valor a las necesidades de la sociedad, desde una perspectiva de correspondencia a los fines primarios de cada uno y de los que no hay que olvidar que el de la administración pública es la generación de valor público con eficiencia, el logro de los objetivos congruentes con la función encomendada.

2.4 Una Estrategia para la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.

El vocablo estrategia ha sido empleado de muchas maneras y en diferentes contextos, indiscutiblemente uno de los más frecuentes es el que se le ha dado dentro del ámbito militar donde la



noción de estrategia lleva muchos siglos de prominencia. De manera mas reciente el término ha sido implementado en el contexto de los negocios, los deportes y los juegos.

Sin abundar demasiado en los orígenes del término estrategia, para lo que a nuestro estudio interesa es importante tomar el enfoque elaborado por Henry Mintzberg, para quien los objetivos, los planes y la base de recursos de la empresa en un momento dado, no son más importantes que todo lo que la empresa ha hecho y en realidad está haciendo, por lo que define el término estrategia como “el patrón de una serie de acciones que ocurren en el tiempo”¹⁹. Desde este enfoque lo único que se requiere es un patrón de una serie de actos de la organización donde su existencia implica que los actos de dicha organización sean congruentes, lo que resulta de la planificación formal y la adecuada definición de metas, o ante la ausencia de éstas últimas el establecimiento de ellas.

En el caso de estudio que nos ocupa, no se inventa el hilo negro cuando señalamos en párrafos anteriores la importancia de la organización, así lo ensalzaban los medios de comunicación, aún antes de 1932 en los tiempos en que Baja California aún no obtenía el reconocimiento como entidad federativa sino que se trataba del Territorio de la Baja California; tiempos en que los titulares

¹⁹ Mintzberg, Henry, *El Proceso Estratégico, “Otra Concepción Estratégica”*, México, 1999, Pearson Education, pág. 3.

En su obra Mintzberg presenta un modelo integral del proceso estratégico en el que se estudia de forma simultánea la estructura, los sistemas, la cultura y el poder, junto a los aspectos de la formulación estratégica y la descripción de cómo se forman las estrategias en la práctica.

señalaban al entonces Juzgado del Registro Civil, como “*Una Dependencia de Importancia Capital*”.

Surge en consecuencia el cuestionamiento, del por qué entonces, si desde aquellas fechas se ha tenido conciencia de la relevancia de la institución, por qué no ha permeado en ella, esa corriente de transformación, de reingeniería, el proponer para ella la introducción de modificaciones coherentes con su función que la lleven a generar cambios importantes en su organización, en resumen, redefinir la estrategia situación que si es factible ya que no se pretende cambiar el objeto de la misma, sino organizar sus mecanismos de gestión y sus dinámicas de trabajo, para realizar su misión de otra manera que contenga los elementos de Eficacia, Eficiencia y Efectividad de la Nueva Gestión pública.

Atendiendo a una realidad de una Oficialía del Registro Civil de Ensenada, notoriamente superada por las necesidades de cumplir cabalmente con sus objetivos ante la sociedad ensenadense, como lo refiere el propio personal de la organización que se ve abrumado por el cúmulo de trabajo generado ante lo inoperante de la misma. Proponemos que en acción concientizada, la Oficialía del Registro Civil de Ensenada debe trabajar en la elaboración de un modelo de orientación estratégica, aplicando los principios de la reingeniería sin perder de vista en su nueva configuración los objetivos para el alcance de su misión, que por su actual ausencia debe definir considerando los escenarios de



desarrollo organizativo, en donde se habrá de abordar como el Registro Civil, desarrolla sus funciones.

El por qué del enfoque de la reingeniería para el caso de estudio, es algo simple, la institución que se aborda, tiene como función lo que en párrafos anteriores ya se menciona; la tarea es hacerla eficiente, eficaz y efectiva; esto es que haga lo mismo pero de otra manera que la actualice dentro del nuevo paradigma de la Gestión Pública.

Una vez que aproximados a la realidad organizativa de la Oficialía de Registro Civil, desde la perspectiva del autor de los Modelos de orientación estratégica, e iniciando la etapa de la dimensión explicativa, consistente en entender el por qué la organización funciona de la manera en que lo hace y las consecuencias de continuar con su posición actual, esto es hacia donde la dirigen las dinámicas de trabajo que actualmente realiza, para entonces tomar como opciones aquellas variables que contengan una mayor capacidad explicativa tanto de la realidad organizativa como de su posible desarrollo, en donde el grado de descentralización que comentaba en los primeros párrafos, aparenta ser minúsculo, significa una dificultad en la elaboración del nuevo modelos de orientación estratégica.

Para el personal de confianza de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, la causa principal del hacinamiento de la organización

la elevada demanda de servicios y la falta de personal, entre otros problemas relativos a la relación con el personal sindicalizado, tema en el que no fue posible abundar pero al que consideramos un indicador del resultado final de los servicios.

La Oficialía objeto de nuestro caso de estudio, tiene un proceso en la prestación de los servicios, que bien se puede definir como burocratizado, por ejemplo, tomando el trámite relativo a la inscripción de nacimiento de hijos de padre o madre mexicanos, nacidos en el extranjero, intervienen las siguientes personas y tiempos: 1) la encargada de la información, única para todos los usuarios, quien con formatos extensos y requisitos poco claros e incongruentes con la legislación, se hace constituir en el primer obstáculo de los usuarios; 2) la encargada de la revisión del llenado de los formatos y de la documentación que se anexa y copias relativas, quien como ventanilla única al efecto colabora al anquilosamiento del procedimiento, esto es, es el acceso al inicio del trámite pues remite al usuario al siguiente paso o bien si determina que a su saber y entender no se reúnen los requisitos, habrá de bloquear lo obligando al usuario a cumplir con los requisitos y retornar en otra ocasión; 3) La ventanilla encargada de una segunda revisión y de ordenar la solicitud de certificado de inexistencia en el Registro Civil del Estado con sede en el municipio de Mexicali, en la que aprobados los documentos, envían al usuario a efectuar dos pagos, uno por concepto de “la llamada” en la propia caja de la oficialía y el otro por el pago del certificado que deben



realizar en las oficinas de Recaudación de Rentas del Estado en Ensenada, ubicadas en el Centro de Gobierno, fácilmente a una hora de distancia en transporte público desde la ubicación del local que arrenda la oficialía; 4) Habiendo realizado los pagos mencionados, se deben presentar los recibos que los avalen de nueva cuenta a la ventanilla mencionada en el punto anterior y solo entonces iniciará el trámite del certificado de inexistencia; 5) No antes de tres semanas, es enviado el certificado de inexistencia, debiendo el usuario estar visitando personalmente la oficialía a partir de ese tiempo hasta que su documento llegue, pues no hay otro medio de conocer el estado del trámite; 6) Con certificado en mano, el usuario debe recogerlo en la ventanilla referida y dirigirse a otras, donde de nueva cuenta se hace la misma revisión de los documentos y hasta entonces se efectúa la captura de los datos en el equipo de cómputo para la posterior emisión del acta correspondiente, donde de nueva cuenta la cita oscila “normalmente” entre cuatro semanas; 7) El día y hora que se haya señalado, el usuario pasa recoger el acta de inscripción, debiendo revisarla, donde si existe algún error, de nueva cuenta será citado para recoger su documento en fecha distinta; 8) Habiendo revisado el documento, el usuario pasa a la caja y paga los derechos correspondientes; 9) Regresa a la ventanilla mencionada en los puntos 6 y 7, entrega el recibo y le hacen entrega del formato, que no constituye copia certificada alguna, esto es, no es la copia certificada del acta referida por lo que deberá continuar el trámite; 10) Con el papel mencionado en el punto que antecede, el usuario

es canalizado a una nueva ventanilla, donde con la copia mencionada, solicitará la copia certificada de su acta, que es el objetivo del trámite, donde le toman la orden; 11) Con el comprobante de la solicitud de copia certificada, pasará de nueva cuenta a la caja a pagar los derechos correspondientes, donde el tiempo dependerá de la cantidad que esté dispuesto a erogar el usuario, y va desde quince minutos y hasta cinco días hábiles; 12) Regresa a la ventanilla donde solicitó la copia certificada del acta y recoge su documento que le llevó no menos de cinco visitas a la oficialía y no menos dos meses obtenerlo.

Además de lo anterior, los autores refieren que una vez ubicados los Modelos de orientación estratégica, es permisible una primera caracterización de sus rasgos básicos partiendo de las variables utilizadas para diseñar los escenarios de desarrollo estratégico, la cual debe ampliarse considerando los ámbitos clave de la organización, alcanzando con ello una visión integral de la organización que se desprende de cada una de las opciones que representan los Modelos de orientación estratégica y es ahí donde entran los configuradores estratégicos de la organización, encargados de la concreción mencionada.

A mayor abundamiento, los configuradores estratégicos de la organización, son los ámbitos que permitirán definir o tipificar los rasgos sustantivos de la organización, Oficialía del Registro Civil en



Ensenada, atendiendo a la orientación estratégica del modelo de orientación que representa.

Dada la relevancia de los configuradores estratégicos de la organización, conviene definir a estos, ya que permiten caracterizar un Modelo de Orientación Estratégica, los cuales son: 1. Estrategia: hace referencia a la orientación del cambio que supone el Modelo de Orientación Estratégica y a cómo este cambio pretende llevarse a cabo a partir de la situación actual, cambio radical o incremental, paulatino o drástico, y todas aquellas características relevantes para la organización sobre la que se plantea la reflexión. 2. Estilo: las características concretas de la estrategia de desarrollo del Modelo de Orientación Estratégica a partir de dos dimensiones: su carácter anticipativo o reactivo y su carácter participativo o no participativo. Su caracterización permite tipificar el Modelo de Orientación Estratégica en cuanto a la manera con la que afronta el proceso de cambio. 3. Sistema: que trata las relaciones que se establecen en el Modelo de Orientación Estratégica tanto con el entorno externo a la organización que va desde los agentes propiamente externos a los demás departamentos de la misma administración y los organismos transversales de la misma, como con su entorno organizativo que incluye el conjunto de unidades que conforman la organización y sobre las que existe una mayor capacidad de actuación. 4. Estructura: hace referencia a la estructura de divisionalización, de jerarquía y al diseño de los mecanismos de coordinación que adoptará el Modelo de Orientación Estratégica para organizar las

unidades que tiene adscritas, así como los cambios mas importantes que comporta su adopción. Se incluye también en este apartado la referencia al grado de descentralización y de autonomía que se asocian al modelo. 5. Personal: en este apartado se recogen las implicaciones que supone el desarrollo del Modelo de Orientación Estratégica sobre los recursos humanos de la organización, tanto en lo que se refiere a las capacidades y a las habilidades profesionales, como a las actitudes, la motivación y la integración en el proyecto de cambio. También resulta indicado, en buena parte de los casos recuperar en este punto las implicaciones y/o necesidad que plantea la consecución del Modelo de Orientación Estratégica sobre el sistema de gestión de los recursos humanos. 6. Procedimiento: este apartado se considera oportuno en ciertos casos cuando el desarrollo de un modelo estratégico va asociado a la introducción de cambios importantes en las dinámicas de trabajo de la organización, más allá de lo que se apunta en el apartado referido a la estructura.

Como se ve, la implementación de los configuradores estratégicos de la organización, termina por definir al Modelo de Orientación Estratégica que habrá de significar la mejor opción al propósito de cambio. Consideramos que la labor de impulsar estos preceptos no es fácil. Ganar adeptos por los cambios tan profundos y drásticos que implica, dado el tiempo que se ha dejado en el olvido a la organización de la Oficialía del Registro Civil, convirtiéndola en lo que ahora es, un institución superada la realidad social, superada



por sus propios objetivos y distante, muy distante de la misión que le corresponde cumplir dentro de la administración pública, pero obligada a transformarse, a adecuarse a los paradigmas de la nueva Gestión Pública más aún en una ciudad que como la nuestra pretende colocarse en un lugar preponderante del desarrollo del Estado de Baja California que era suyo y que ha dejado de lado.

Amplias son las perspectivas que implican la transformación necesaria del Registro Civil, pero la teoría nos aclara el camino respecto a la visión que debe guiar a la misma para que esta, la transformación, la aplicación de la llamada reingeniería y de los demás elementos de la Nueva Gestión Pública nos hagan llegar en este organismo al alcance del objetivo principal que debe motivar toda intención de cambio en un organismo gubernamental como el que se estudia y que es la creación de valor público.

Por su parte Luis Aguilar²⁰, señala que el proceso de la política es secuencial, cronológico e interdependiente, por lo que pasamos de la etapa de definición del problema a la aceptación de este dentro de la agenda pública, toda vez que desde el momento en que se inicia el análisis del problema, a este se le trata como cosa pública y en ese sentido se le va conformando como tal dentro de la definición del problema, situación en la que pese a los diversos indicadores que permiten clasificar a la Oficialía del Registro Civil de

²⁰ Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Miguel Porrúa, 2000, pág. 69.

Ensenada como objeto de problemas tales como la lentitud de los servicios y los altos costos para los usuarios a quienes se obliga a pagar mas en relación con la urgencia.

Definiendo a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada como problema, encontramos que aunque no exista en la agenda del Gobierno del Estado como punto primordial, si se encuentra la institución dentro de una etapa de cambios respecto a la manera en que se prestan los servicios.

Mediante la implementación de campañas de registro extemporáneo, la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, pretende, dentro del rubro de la inscripción de nacimientos, contrarrestar el rezago que en virtud de la dificultad burocrática que implica para los usuarios de nuestra comunidad realizar oportunamente el registro, dificultades tales como la falta de una logística adecuada en cuanto a la ubicación física de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, los requisitos, costos, etc.

De ahí que en términos de Aguilar Villanueva ²¹, “quien define es quien decide”, entonces si no ha sido definido, adecuadamente en cuanto al fondo, el problema del rezago en los servicios que debe prestar la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, no se ha tomado una decisión acertada en las políticas que implementa al efecto la

²¹ Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Porrúa, 2000, pág. 52.



institución, sino que solamente proyecta y ejecuta programas de bajo impacto nula solución, que no solucionan el atraso administrativo ni mucho menos permiten avizorar una solución de fondo que haga que este problema desaparezca en función del alcance de una eficiencia, eficacia y efectividad en el trabajo de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.

No hace falta un análisis profundo para determinar que la situación planteada respecto a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada resulta problemática para la comunidad que de ella debe recibir atención, como innegable es el hecho de que al interior de esta igualmente de reconoce la situación de atraso, de lo contrario no se explicarían las referidas campañas de registros extemporáneos.

Si partimos de la premisa que expresa el autor en el texto que se analiza, “los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles”, contrario sensu, la dificultad que representan debe ser atendida con el minucioso análisis que genere la definición correcta del mismo, para que las políticas al mismo puedan ser verdaderamente eficaces y efectivas en términos de la Nueva Gestión Pública, que es lo que ambiciosamente plantea nuestro estudio de caso.

Encuadra perfectamente la problemática de la institución que nos ocupa en lo que Weber y Rittel, 1973²², hicieron consistir en *wicked problems*, problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos, sin definición adecuada, coincidiendo con los mencionados autores en que este problema público se agudiza en complejidad e irresolubilidad en la misma medida en que se pretenda que sea mediante la intervención única del estado su solución, ante una sociedad acostumbrada a ello y que atrevidamente me permito decir comodina en el sentido de que espera soluciones al vapor ante los rezagos en la prestación de los servicios, generando en consecuencia una mayor tendencia a la comisión de errores en la función y con ello ampliar la brecha entre el ser y deber ser de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada.

²² Rittel y Webber, “Dilemmas in a General Theoty of Planning”, *Policy Sciences*, vol. 4, 1973.



CAPÍTULO 3. EL MARCO LEGAL PARA LA OFICIALÍA DEL REGISTRO CIVIL.

3.1 Código Civil para el Estado de Baja California

Contenido dentro del Título Cuarto del Código Civil de Baja California ²³ intitulado disposiciones generales se encuentran establecidas las principales facultades de la organización a cuyo estudio se enfoca el presente, siendo estas las relativas a las actas que deberán levantarse ante la fe de los Oficiales del Registro Civil o quienes ejerzan sus funciones, las demás se encuentran dispersas en el referido cuerpo normativo destacándose en cuanto a

²³ Congreso del Estado de Baja California, Código Civil del Estado de Baja California, Periódico Oficial No. 3, de fecha 31 de enero de 1974.

Habiendo revisado la normatividad aplicable al Registro Civil, insistimos en la necesidad de la implementación de reglas especiales que instruyan a la institución Oficialía del Registro Civil de Ensenada en el que y el como de las multiplicidad de los servicios que debe prestar.

lo que hace al matrimonio, divorcios, nacimientos, defunciones, por mencionar algunos.²⁴

Con ambigüedades en cuanto a la posición que dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo del Estado detenta ya que si bien es cierto depende jerárquicamente de éste, también es cierto que en cuanto a sus funciones se le refiere constantemente a la anuencia o aprobación de sus actos por parte del titular de la presidencia municipal e incluso del Código Civil se desprende una posición orgánica errática, ya que limita al registrador aún en sus actos de organización interna, *“ARTÍCULO 36 Bis.- Los Oficiales del Registro Civil, previa autorización del Presidente Municipal respectivo, podrán implantar en sus jurisdicciones, el sistema Micro-filmación, en cuyo caso no será necesario llevar los libros especializados ni por duplicado a que se refiere el Artículo anterior, observándose las siguientes reglas...”*²⁵

Están tan limitadas las posibilidades de romper con la inercia de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, a grado tal que por disposición legal es, por desgracia, una fuente de recursos para el gobierno municipal, resaltando el segundo párrafo del artículo tercero de Ley Orgánica del Registro Civil del Estado de Baja California que dice: “Los ingresos que se obtengan en concepto de derechos y sanciones con motivo del servicio que presten las

²⁴ Congreso del Estado de Baja California, *Código Civil de Baja California*, Artículo 35.

²⁵ Idem, Artículo 36



Oficialías del Registro Civil, ingresarán al erario de los municipios respectivos”²⁶; condición que impide ante la notoria falta de sensibilidad política, generar cambios en la organización que la apuntalen hacia una nueva perspectiva del servicio público, haciendo de esta un monedero gubernamental para el municipio de Ensenada, expresión que se confirma de los altos costos que por derechos deben pagar los usuarios, mismos que se ven incrementados sin justificación de fondo, en la medida de la celeridad que para el trámite requiera.

3.2 Limitaciones para la Aplicación de la Normatividad

Como ya se mencionó, inmerso dentro del Código Civil de Baja California se encuentran el conjunto de las facultades que regulan las actuaciones de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, ley que se limita a proporcionar generalidades que ante la multiplicidad de funciones, relativos a inscripción y dar publicidad a los actos y hechos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas mediante las actas en que se consignent el nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio administrativo y defunción de mexicanos y extranjeros

²⁶ Congreso del estado De Baja California, *Ley Orgánica del Registro Civil de Baja California*, México, 1983, art. 3.

residentes en el territorio del Estado, así como de la inscripción de las sentencias ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial o la pérdida de la capacidad para administrar bienes entre otros, lo cual deja en manifiesto la importancia y trascendencia de la actividad de la institución que se estudia.

Resulta complejo que con este marco normativo la organización estudiada, alcance de manera adecuada sus fines legitimándose ante la sociedad a la que debe prestar sus servicios.

Condiciones tales como la evidente pereza legislativa, respecto a la Oficialía del Registro Civil, que no cuenta con alguna ley referente a su organización y funcionamiento, sino que deja a la sociedad a la deriva de las diversas interpretaciones que del artículo 38 del Código Civil vigente para el Estado de Baja California, puedan darse ya que en exceso de oscuridad simplemente establece que el funcionamiento del Registro Civil estará a cargo de las Oficialías y funcionarios que determine la Ley, “¿cuál ley?”, “¿que funcionarios?”, preguntas sin respuesta máxime si partimos del principio general que reza que a la autoridad lo que no le esta debidamente permitido en Ley se le encuentra prohibido.

No pretendemos argumentar que como parte de la formulación de un nuevo modelo de organización para la Oficialía del Registro Civil de Ensenada se deba crear un sinnúmero de reglamentos,



leyes especiales, que terminen por ahogarla jurídicamente anquilosando los procesos y en definitiva sumiéndola en un burocratismo obsoleto y rotundamente fuera del paradigma del deber ser de la Nueva Gestión Pública, sin embargo y a pesar de no ser parte de este proyecto la realización de una propuesta legislativa consideramos que si es necesaria la implementación por lo menos de un manual de operaciones donde queden establecidas de manera clara las funciones y los roles de cada uno de los órganos que integran a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, mismo que tendría fundamento jurídico actual en el propio artículo 38 del Código Civil vigente para el Estado de Baja California.

Se preguntaran porque la propuesta de un simple manual y no así un reglamento o la creación de una ley secundaria, la razón es simple, insistiendo en que no es objeto del presente elaborar una propuesta de manual nos limitamos a sustentar la necesidad del mismo en función de que siendo como lo es que la Oficialía del Registro Civil de Ensenada depende orgánicamente del Poder Ejecutivo del Estado y la creación con carácter de norma jurídica obligatoria quedaría a cargo de diverso poder, “Poder Legislativo del Estado” hace complicada la gestión a efecto de motivar a dicho poder para que tomen en consideración este punto de vista y formulen a partir del Código Civil la regulación necesaria para la institución que nos ocupa, por lo que se considera que si el manual surge de la propia organización y lógicamente respetando el marco legal que en este momento otorga el Código Civil vigente para el

Estado de Baja California, deberá ser congruente con las necesidades de mejorar los servicios que presta la Oficialía del Registro Civil de Ensenada haciéndola una institución funcional y no sería extraño dada la inercia del legislativo en copiar o introducir al derecho positivo del Estado normas cuya aplicación e implementación ha sido producto del proceso legislativo de otras entidades federativas, que tomen el multireferido manual y lo eleven a ley reglamentaria para la operación y funcionamiento del Registro Civil.



CAPÍTULO 4. MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTRATÉGICA

4.1. Hacia una visión de Nueva Gestión Pública.

“El gobierno no puede ser una empresa, pero si debe tornarse mas empresarial” ²⁷ , se lee en un documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, por sus siglas CLAD, y con el cual no podríamos estar mas en concordancia, efectivamente el gobierno no solamente puede tornarse mas empresarial particularmente en cuanto a la consecución de sus fines, la excelencia en el servicio y la satisfacción de los usuarios, haciéndose mas ágil y flexible ante los irremediables cambios ambientales que afectan a toda organización, condiciones que no excluyen a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, la cual si bien es cierto se encuentra sumida en un lento proceso de reforma burocrática motivado por el entorno nacional especialmente por la

²⁷ Documento del CLAD, 1998, pág. 10.

implementación de lo que se define como Nueva Gestión Pública y que ha venido permeando en todos los órganos de gobierno y de todos los niveles, también es cierto que cae en los excesos de la lentitud, lo que queda en evidencia por la generación constante del rezago en el servicio originada por la incapacidad del actual modelo de organización para la prestación de los mismos, la insuficiencia de los programas que a modo de paliativos instrumenta el Registro Civil, verbigracia las campañas de registros de nacimientos que se llevan a cabo fuera de las instalaciones de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, trabajo de campo que ni soluciona el problema ni aporta para que se solucione, contrario a ello para algunos usuarios resulta aún mas caótico el llevar a cabo la gestión de algún trámite ante la Oficialía del Registro Civil de Ensenada en épocas de campaña, en virtud de que la organización traslada del propio personal de base gente a diversos puntos del municipio creando un vacío no solamente en cuanto al número de personas sino en cuanto al saber como, esto es, ante la carencia de una definición clara del rol que deben desempeñar las personas al interior de la organización, estos, la personas solo cuentan con su experiencia e irremediablemente en su ausencia la experiencia se va con ellos.

En esencia la reingeniería²⁸ propuesta del objeto de estudio, busca la actualización y revitalización del servicio público. Eso

²⁸ Modelos de Orientación Estratégica, 1999, pág. 92.

El enfoque de la Reingeniería es hacer lo mismo pero de otra manera, de ahí que nuestro caso de estudio, si bien proponemos cambios en la institución que pudieran considerarse teóricamente como de



significa, fundamentalmente, buscar nuevas formas de servir a la ciudadanía por medio de métodos que permitan ofrecer prestaciones de calidad, adecuadas y oportunas, dando a la vez un trato digno y respetuoso a los usuarios.

4.2 Soporte Tecnológico.

El apoyo tecnológico necesario en condición de imprescindible en todas las organizaciones no ha llegado como debiera a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, donde con limitado equipo de computo resulta innegable que los tiempos en la prestación de los servicios sean cada vez mayores y se encuentren íntimamente ligados al derecho que por los mismos el usuario debe pagar, por ejemplo, la copia certificada de un acta de nacimiento cuando se exhibe por lo menos una copia simple tiene un valor inferior a los cincuenta pesos y un tiempo de entrega de cinco días hábiles, en las mismas condiciones una copia certificada extra urgente le puede ser entregada a su solicitante en quince minutos, lo que demuestra la capacidad de la organización para agilizar escandalosamente la velocidad de sus trámites, claro con el estímulo de un derecho cercano a los cuatrocientos pesos, de donde irremediabilmente se

reingeniería, de fondo no se pretende que la Oficialía del Registro Civil de Ensenada haga lo mismo, pues probado está que su modelo se ha agotado.

lee “quieres eficacia paga el precio”. Oficialías del Registro Civil de entidades como la de Jalisco, Chiapas, Nuevo León, por citar algunos, prestan siguiendo el ejemplo de la copia certificada del acta de nacimiento un servicio por una cantidad igual al monto de lo que sería la copia ordinaria, sin embargo dicha cantidad no se ve alterada por la necesidad de urgencia del usuario ya que siempre habrá de costar el mismo precio y la obtiene de forma inmediata con el apoyo de efectivos sistemas de computo, lo que constituye el deber ser en congruencia con los fines de la organización que nos ocupa. Tenemos entonces que en aquellos lugares donde se han implementado estos apoyos tecnológicos se alcanzan los objetivos y hacen a la institución socialmente valiosa.

El Administración pública de los tres niveles en nuestro país no ha sido ajeno a esta intensa tecnificación en la prestación de los servicios públicos, como serlo cuando es una exigencia de la sociedad que demanda más y mejores servicios y mas y mejor evaluados.

La globalización, la creciente demanda de los clientes-usuarios por la calidad, precio y eficiencia en los servicios que demandan, han puesto a las organizaciones ante la exigencia inapelable de optimizar sus procesos y aumentar la eficiencia de sus recursos humanos y tecnológicos para poder hacer frente a estas situaciones, sin que esta solución impacte en forma notable en su estructura de



costos y que pueda ser implementada en plazos cortos y razonables.

En el gobierno federal se implementan con éxito políticas que tienden hacia una tecnificación de los servicios²⁹, buscar cada vez mas el permitir el acceso a servicios públicos quitando el carácter presencial y personalísimo que investía en el pasado a todo trámite administrativo. Desafortunadamente no han permeado estas políticas, hacia las esferas inferiores tan rápido como deseáramos.

4.3 Implantación de un sistema de cómputo efectivo.

La implementación de equipo de cómputo cuyo manejo cabe mencionar resulta tan sencillo como el de un cajero automático bancario, una capacitación mínima del personal con el que ya cuenta la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, en virtud de que se encuentra ya familiarizado con el manejo de las computadoras, la implementación de un manual en términos de lo referido con antelación harían la diferencia entre los lentos o en su defecto costos servicios del Registro Civil y los expeditos y asequibles servicios que debe prestar a la comunidad evitando el rezago en la

²⁹ La Secretaría de la Función Pública, ha realizado esfuerzos por la estandarización de los trámites administrativos a nivel federal, logrando grandes avances en la materia. Consultar: <http://www.tramitanet.gob.mx/index.html>

prestación de los mismos, la pérdida exagerada del valioso tiempo de los usuarios en la odisea que emprenden al realizar un trámite ante la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, generando que la organización alcance los tan anhelados parámetros de eficiencia, eficacia y efectividad cumpliendo cabalmente con los fines y misiones que tiene propuestos, ya que todos aquellos servicios relativos a la reexpedición de actas certificadas y que tanto tiempo absorben del personal de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada serán efectuados directamente por los usuarios, lo que permite la concentración del esfuerzo humano en dar celeridad a las gestiones de inicio, inscripciones, matrimonios, entre otros.

Ahora bien, ante el cuestionamiento de quien habrá de capacitar a los usuarios en el manejo de los equipos la respuesta es clara, preferible disponer de un elemento humano para el asesoramiento y apoyo en el servicio mencionado que de tres personas que actualmente se ven involucradas para el mismo objeto.

El proceso más laborioso y requirente, lo será la digitalización del haber documental de la Oficialía del Registro Civil de Ensenada por otra parte la adecuación de los procedimientos administrativos al medio telemático, la colaboración y coordinación intra-administrativa e inter-administrativa, la paulatina transformación de las estructuras administrativas hacia un funcionamiento en red, la participación de la ciudadanía en la gestión de las políticas públicas y en el diseño



de los servicios, llevará a la Oficialía del Registro Civil, sin duda alguna a alcanzar el ideal de muchas de las organizaciones de la Administración Pública, basta revisar algunos de los servicios, que oficialías del Registro Civil de entidades federativas tales como Aguascalientes³⁰, Coahuila³¹, Chihuahua³², Sonora³³ y Distrito Federal³⁴ prestan a la sociedad, donde incluso en algunos ya ni siquiera requieren ocurrir a las Oficialías, sino que pueden realizar sus tramites vía internet.

El Modelo de Orientación Estratégica que proponemos con base en los distintos elementos revisados, como hemos venido insistiendo, basado en las personas y con el apoyo tecnológico, permitirá a la institución mejorar ampliamente sus servicios, en la misma proporción y medida que instrumente al menos una página de internet, que informe con claridad a los usuarios de los servicios que presta la Oficialía de Registro Civil de Ensenada; con un listado de los requisitos claros; que contenga formatos electrónicos para el llenado de formas; y que le genere al usuario un número de caso que le permitirá, dar seguimiento a su trámite desde ese momento y hasta que recibe el producto final con lo que se evitará la constante repetición de la información a los interlocutores de la oficialía, pues

³⁰ Registro Civil de Aguascalientes, Consulta: <http://www.aguascalientes.gob.mx/servicios/regcivil/>

³¹ Registro Civil de Coahuila, Consulta:

<http://www.registrocivilcoahuila.gob.mx/>

³² Registro Civil de Chihuahua, Consulta:

http://www.chihuahua.gob.mx/sgg/registrocivil/Canal.asp?cve_canal=259

³³ Registro Civil de Sonora, Consulta:

<http://www.esonora.gob.mx/esonora/ActasdeNacimiento/Solicitudes/InicioRC.asp>

³⁴ Registro Civil del Distrito Federal, Consulta:

http://www.df.gob.mx/tramites/consultaTyS.html?id_materia=18&tipo=T

estos con el número de caso generado, tendrán los datos claros de la pretensión del usuario. Crear un plan de coordinación que le permita a la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, el acceso a la base de datos del Registro Civil del Estado y emitir los documentos en la propia oficialía de Ensenada, tales como los certificados de inexistencia que son de los tramites mas tardados y que mayores costos implican; así mismo, coordinarse también para estar de condición de recibir en la caja de la propia oficialía, los pagos de derechos correspondientes al Estado, evitando que los usuarios deban trasladarse a efectuar estos hasta las oficinas de Recaudación de Rentas del Estado en Ensenada. Capacitar al personal, a efecto del correcto manejo del sistema implementado, lo que lograría eliminar la especialización innecesaria de los trámites, permitiendo que las doce personas que este momento realizan ocho procesos distintos y casi siempre interrelacionados, puedan en una sola ventanilla y en un mínimo de tiempo, prestar a los usuarios un servicio eficaz, eficiente y efectivo. Eso es compromiso con el servicio de calidad.



CONCLUSIONES

De ríspido acceso a la información, la Oficialía del Registro Civil de Ensenada, padece de múltiples factores de la cultura organizacional que frenan el cambio, para lo cual se inicia con una breve descripción contextual del reto que presenta el análisis organizacional; de lo que podemos resaltar la estructura vertical de un organigrama descompuesto, la dependencia económica de una instancia distinta, la municipal, a aquella que le marca los parámetros de su función, la estatal o local; se continua presentando el concepto de burocratismo que define a la organización.

Habiendo revisado la conducta de la organización estudiada, esto es los patrones que sigue en la prestación de los servicios, nos llevó a concluir de que en cuanto a funcionalismo³⁵ la Oficialía del Registro Civil de Ensenada ha sido superada por la demanda social,

³⁵ Meron, Robert, *Teoría de la Estructuras Sociales*, 1995 pág 56.

Para Merton postulante quien funda su teoría en el concepto de funcionalismo, analiza las organizaciones desde un enfoque del si tienen un buen o mal funcionamiento. En este caso, define a la función como las consecuencias observadas de patrones sociales que cambian las condiciones existentes en el sentido de los objetivos socialmente valiosos.

y requiere de una reingeniería en sus procesos que integre al menos parte de las propuestas que aquí hemos realizado.

Un cambio en la política de prestación de servicios no podrá darse como fenómeno autodefinido, debe ser el producto de una creación intelectual que analice, defina al problema y principalmente que esté determinado a actuar en consecuencia, políticas que al menos para el caso que nos ocupa, no representan complejidad extrema.

Es cierto que parte medular de la propuesta planteada gira alrededor de la cuestión tecnológica, sin embargo, el peso principal del proyecto no recae en lo tecnológico, sino en las personas. Presumir que con tecnología se puede prescindir del factor humano sería encaminar al fracaso del cambio propuesto, *“Las personas son la savia de toda organización y en la administración pública son los agentes de su reforma y renovación. Los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes de los funcionarios son cruciales para la eficacia del Estado”*.³⁶

Las razones de este enfoque tecnológico no excluyente de los elementos humanos, está íntimamente ligado con el aprovechamiento del tiempo desde las dos perspectivas y nos

³⁶ Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Revitalización de la Administración Pública*, “El papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública”, ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, 2004, Pág. 2



referimos al a la del Estado y a la de la Sociedad, y por otra parte, es más fácil invertir en comprar tecnología que actuar sobre el núcleo duro de las administraciones, entendidos como son sus estructuras, procesos y personas, esto es implementar el MOE propuesto como proyecto modernizador de la administración en el que se deje de pensar en la Oficialía del Registro Civil de Ensenada como monedero gubernamental y asuma su posición de prestador de uno de los servicios coyunturales de nuestra sociedad, brindar a los usuarios el Derecho a tener Derechos, quizá como el más importante de todos los que a su cargo tiene.

En el origen y evolución de las organizaciones se dan una multitud de factores que se pueden resumir en cuatro: técnicos, legales, estructurales e individuales. Todas las organizaciones, incluyendo la que nuestro interés corresponde, reposan sobre aspectos técnicos y así mismo dan valor, por lo general, al avance de la tecnología, a la vez que dependen de una normativa legal y están definidas por la estructura social que a su vez se pueda facilitar el desarrollo de dichas organizaciones que además deben estar comprometidas con la autoevaluación y abiertas a los procesos de reforma administrativa.

Así mismo, aspectos del individuo como la racionalidad y la inclinación por alcanzar metas mediante la utilización de los medios de los que se disponga, contribuirán al desarrollo de las organizaciones.

Para tener éxito en el diseño e instrumentación de cualquier modelo de innovación y cambio, se hace necesario contar con una cultura de aceptación del Enfoque Estratégico que permita a todos los actores involucrados en el proceso de transformación conocer con claridad cuáles son los temas o los resultados esperados más importantes, con objetividad y responsabilidad en el análisis.

Todos los factores involucrados en un proceso de cambio, son limitados. En el caso de la administración pública, es limitado el tiempo que una autoridad dispone para gobernar. Son limitados los recursos financieros y presupuestales de que dispone para hacerle frente a las demandas sociales y a los compromisos que adquirió durante su campaña. Es limitado y fluctuante el capital político que un gobernante tiene para impulsar las reformas legislativas y los acuerdos políticos que persigue. Es limitado el marco jurídico y normativo dentro del cual deberá tomar sus decisiones.

Lo que no debe ser limitado es el compromiso con la sociedad a la que protestaron servir, el compromiso con las instituciones que representan. La Oficialía del Registro Civil de Ensenada, no es un simple programa de gobierno, una política temporal, es, indudablemente la puerta de acceso de los ciudadanos a sus derechos, y reclama una inmediata atención para transformarla en una institución que genere mas, como debiera, valor público y mejor, como con seguridad puede hacerlo.



BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Miguel Porrúa, 2000.

Arellano, David, “Gestión Estratégica para la Inducción del Cambio Organizacional”, en David Arellano, et. Al (coords.). *Reformando al Gobierno Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental*, CIDE, México, Porrúa, 2004.

Bazaga, Isabel, “El Planteamiento Estratégico en el Ámbito Público”, en Bañón R. Carrillo, E. (comps.) *La Nueva Administración Pública*, España, Alianza Universidad Textos, 2002.

Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, 2da. Edición. México, INAP, 1997.

Catálogo Documental, *140 Aniversario del Registro Civil*, Archivo General de la Nación, Registro Nacional de Población e

Identificación Personal Secretaría de Gobernación, 2ª. Edición, México, 2000.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Documento del CLAD 7-14, 1998.

CONGRESO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, *Código Civil del Estado de Baja California*, “*Periódico Oficial No. 3*”, de fecha 31 de enero de 1974.

Congreso del Estado de Baja California, *ley Orgánica del Registro Civil*, “*Periódico oficial No. 13*”, 10 de Mayo de 1983.

Denhardt D., Robert, *Public Administration Theory*, [Teoría de la Administración Pública] USA, Nahomi and Aaron Wildawski, 1990.

Frederickdon H. George, *Toward a New Public Administration*, [Hacia una nueva Administración Pública], Scranton, PA, USA, Chandler., 1971.

Frederickdon H. George, “The recovery of civism in public administration”, *Journal Public Administration* [Revista Administración Pública] Rev. 42, 1982.



Galindo Camacho, Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Porrúa, 2000.

Guerrero, Omar, *Teoría de la Administración Pública*, 1ra. ed., México, Harla, 1990.

Hall D., Arthur, *Ingeniería de Sistemas*, España, CECSA, 1962.

Harmon M., Michael y Mayer T., Richard, *Teoría de la Organización para la Administración Pública*, México, FCE, 1999.

Hayes E., Bob, *Como medir la Satisfacción del Cliente*, 2da. Edición, ed. Oxford, México, 1999.

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, Baptista Lucio, Pilar, *Metodología de la investigación*, (3a. ed.) México, Mc Graw Hill, 2003.

Ibañez Brambila, Berenice, *Manual para la Elaboración de Tesis*, 2da. Edición, ed. Trillas, México, 2004.

Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, *Ventanilla Única de Gestión: una experiencia de simplificación administrativa y mejoramiento de la atención al público*, Rev. 25, 1995.

Merton, Robert, *Teoría y estructura sociales*, México, FCE, 1995.

Mintzberg, Henry, *El Proceso Estratégico: Conceptos Contextos y Casos*, México, Pearson Education, 1993.

Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, *Revitalización de la Administración Pública, “El papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública”*, ONU, Comité de Expertos en Administración Pública, 2004.

Ramió, Carles y Miquel, Salvador, *Gestión y Análisis de políticas Públicas, “Los Modelos de Orientación Estratégica (MOEs): una adaptación del enfoque estratégico para el rediseño organizativo en las administraciones públicas”*, Rev. No. 16, España, 1999.

Registro Civil de Aguascalientes, Consulta:

<http://www.aguascalientes.gob.mx/servicios/regcivil/>

Registro Civil de Chihuahua, Consulta:

http://www.chihuahua.gob.mx/sgg/registrocivil/Canal.asp?cve_canal=259

Registro Civil de Coahuila, Consulta:

<http://www.registrocivilcoahuila.gob.mx/>



Registro Civil del Distrito Federal, Consulta:

http://www.df.gob.mx/tramites/consultaTyS.html?id_materia=18&tipo=T

Registro Civil de Sonora, Consulta:

<http://www.esonora.gob.mx/esonora/ActasdeNacimiento/Solicitudes/InicioRC.asp>

Daft L., Richard, *Teoría y Diseño Organizacional*, 6ta. Edición, ed. Thompson, México, 2004.

Rittel y Webber, Max, *Dilemmas in a General Theory of Planning, Policy Sciences*, vol. 4, 1973.

Rojas Soriano, Raúl, *Guía Para Realizar Investigaciones Sociales*, 26a. ed., México, Plaza y Valdés, 2000.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de México*, Revista Gestión Estrategia, La Nueva Administración Pública y aspectos Problemáticos de Microgestión, Rev. 7, 1995.

Webber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1993.